

На правах рукописи

РЯБОВ

Сергей Анатольевич

**Соотношение государства и местного самоуправления в России:
(историко-теоретические аспекты и современные проблемы)**

Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства;
история правовых учений

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Диссертация выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД России.

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
А.Г. Хабибуллин

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
И.Г. Горбачев
кандидат юридических наук
М.В. Михайлов

Ведущая организация: Рязанская академия права и управления МЮ РФ

Защита состоится «20» января 2003 года в «10» часов на заседании Диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Казанском государственном университете (420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18).

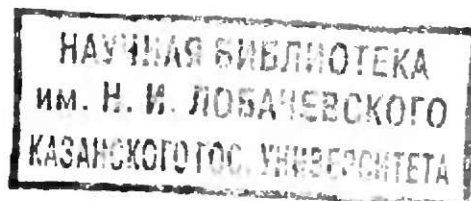
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «14» декабря 2002 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Начало XXI столетия свидетельствует об изменении отношения к проблемам местного самоуправления в контексте соотношения современного общества и государства. Из вопросов, считавшихся традиционно второстепенными, организация местной власти и ее соотношение с государственной властью переходят в разряд ключевых и наиболее перспективных, так как их решение способствует повышению политической стабильности в обществе.

Эти вопросы приобретают актуальность на фоне двух противоположных процессов, развивающихся в сфере управления жизнедеятельностью общества. С одной стороны, существенно возрастает регулятивная роль государства, что обусловлено усложнением общественных процессов, происходящих в обществе на всех его уровнях, – от социентального до группового, и подлежащих управленческому воздействию. С другой стороны, это не означает, что государство стремится к концентрации в своих руках все большего объема властных полномочий. Напротив, современное демократическое государство передает часть своих полномочий негосударственным образованиям и органам местного самоуправления, сосредоточившись лишь на ключевых, наиболее существенных сферах общественной жизни.

В настоящее время в России четко обозначены приоритеты – на передний план выходит одна из наиболее кардинальных реформ последнего времени – федеральная, призванная в корне изменить систему взаимоотношений всех уровней власти – центра, регионов и муниципий. В условиях, когда самоуправление играет все более значительную роль в жизни общества, актуальной становится задача формирования новой концепции взаимоотношений государства и местного самоуправления. Сложность решения этой задачи в России определяется следующими обстоятельствами: острой необходимостью укрепления российской государственности и одновременного создания реально действующей системы местного самоуправления во всех регионах нашей страны; потребностью в развитой региональной политике, которая возможна только при опоре на эффективное местное самоуправление; отсутствии современной концепции местного самоуправления в России, которая соответствовала бы развитию рыночных отношений в обществе.

Значимо важным становится комплексный, междисциплинарный подход, направленный на поиск теоретико-правовой основы местного самоуправления, определение оптимальных путей его взаимодействия (соотношения) с обществом и государством.

Несмотря на то, что проблемам становления местного самоуправления сегодня уделяется достаточно большое внимание, не все вопросы организации и деятельности органов местной власти, определения их места и значения в системе публичной власти исследованы всесторонне. Многогранность проблем местного самоуправления в РФ обуславливает необходимость дополнительных теоретических исследований в данной области. Прежде всего, это касается разработки единых принципов организации местного само-

управления, структурной организации местного самоуправления, определение субъектов, имеющих право на участие в управлении государством, и осуществление местного самоуправления, удаленности местной власти от населения, вопросов автономии самоуправления и нечеткости в определении компетенции муниципальных образований, непроработанности механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. И, особенно, в сфере охраны общественного порядка, поскольку выполнение данной функции возложено как на органы государственной, так и местной власти. Практика свидетельствует, что действенная охрана общественного порядка возможна лишь при деятельном участии местного самоуправления как наиболее близкого к гражданам уровня публичной власти. Однако, осуществление органами местного самоуправления данной функции проблематично, поскольку до сих пор законодательно не определен статус и полномочия муниципальных органов охраны общественного порядка, их взаимоотношение с органами внутренних дел.

Объектом исследования выступают объективно складывающиеся общественные отношения в области взаимодействия институтов государства и местного самоуправления в их конкретных проявлениях в российском обществе.

Предметом являются правовые, теоретические и практические аспекты устройства и функционирования государства и местного самоуправления в России.

Цель работы заключается в комплексном анализе определенных проблем соотношения государства и местного самоуправления в России на основе обобщения результатов, полученных по этой тематике отечественных и зарубежных исследователей, включая достижения смежных с юриспруденцией дисциплин. На базе накопленных наукой данных в диссертации предпринята попытка провести анализ соотношения государства и местного самоуправления на основе общих признаков (территория, население и власть), раскрыть теоретические проблемы местного самоуправления, показать необходимость изменения отношений центра и регионов с муниципалитетами.

Для исследования природы соотношения государства и местного самоуправления необходимо решить следующие задачи:

- обобщить достижения современной науки в разработке проблем соотношения государства и местного самоуправления, основываясь на комплексном исследовании, сосредоточив внимание на нерешенных и дискуссионных вопросах и поиске ответа на них;
- выявить значимость исследования проблем соотношения местного самоуправления и государства в сложных условиях формирования и функционирования властных структур в государстве;
- показать на примере новых концепций о происхождении государства и истории России, что в основе возникновения государственности лежит местное самоуправление;

- исследовать юридическую природу понятий «государство» и «местное самоуправление» и показать признаки, присущие обоим институтам;
- проанализировать и обобщить существующие в отечественной и зарубежной научной литературе концепции местного самоуправления;
- определить объективные тенденции в процессе исторического развития местного самоуправления и государства в России, их взаимообусловленность и взаимосвязь;
- изучить исторический опыт организации местного самоуправления в России и на его основе выявить закономерности в развитии государства и местного самоуправления;
- показать оптимальное взаимоотношение местного самоуправления и государственной власти, сочетание государственного и общественного начала в функционировании местного самоуправления.

Методология исследования. При решении поставленных задач автор опирался на методы познания, выявленные и разработанные наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись: системный, исторический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный и другие методы, принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего, особенного, единичного и уникального.

Степень разработанности проблемы. Исследование проблем взаимоотношений государства и местного самоуправления, определение их сути, формы и функционального назначения были и остаются одними из центральных в политико-правовой науке.

Этой тематике, имеющей методологическое значение, посвятили свои труды: по философии - Аверьянов А.Н., Афанасьев А.К., Князев С.Н., Курдюмов С.Г., Пригожий И.И.; социологии - Бородин Ф.М., Варламова Н.М., Дорожкин Ю.Н., Зинченко Г.Г., Лапаева В.В., Резник Ю.М., Рожнин В.П., Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А.; политологии и теории управления - Атаманчук Г.В., Бергер А.К., Белых А.К., Гаджиев К.С., Иванов Н.П., Ильин М.В., Тихомиров Ю.А., Фофанов В.П.; истории - Богословский Н.А., Герасименко Г.А., Дапилова А.М., Ключевский В.О., Костомаров Н.Н., Лаптева А.С., Нардова В.А., Носов Н.Н., Покровский М.Н.; общим вопросам теории и истории государства и права - Алексеев С.С., Байтин М.И., Барабашев Г.В., Венгеров А.Б., Елисеев Б.П., Железнов Б.Л., Керимов Д.А., Ковлер А.И., Комаров С.Л., Кудрявцев В.Н., Курдюков Г.И., Кутафин О.Е., Лазарев В.В., Лейбо Ю.И., Лукашева Е.А., Малько А.В., Мальцев Г.В., Мамут Л.С., Марченко М.Н., Морозова Л.А., Нерсисянц В.С., Нештаева Т.Н., Пискотин М.И., Раянов Ф.М., Решетов Ю.С., Сальников В.П., Тимонин А.Н., Фарушкин М.Х., Фаткуллин Ф.Н., Чиркин В.Е., Шамба Т.М., Экимов А.И., Яковлев В.Ф. и другие.

Исследованию места и роли местного самоуправления в жизнедеятельности государства посвятили свои работы виднейшие российские ученые

XIX и XX столетия: Васильчиков А.В., Велихов Л.А., Градовский А.Д., Коркунов Н.М., Лазаревский М.И., Свешников М.И., Чичерин Б.Н. и другие.

Существенный вклад в исследование вопросов, посвященных взаимоотношению государства и местного самоуправления, внесли видные западные исследователи: Алмонд Г., Араго А., Ашлей П., Гарнет Д., Граверт Р., Дарендорф Р., Драго Р., Майер М., Милль Дж. С., Остром В., Токвиль А., Хайск Ф., Харлофф Э., Хилл Д., Шапиро И., Шмиттер Ф., Штейн Л., Эшби У.Р., Янг С. и многие другие.

Изучению природы и правового положения местного самоуправления в советский период, имеющие значение и в наше время, посвящены труды таких ученых, как Барабашев Г.В., Лукьянов А.И., Пертцик В.А., Шерemet К.Ф. и других.

Актуальность проблемы, недостаточная разработанность в современной научной литературе обусловили выбор темы и предопределили ее комплексный междисциплинарный характер.

Научная новизна состоит в том, что в диссертационной работе при современном научном подходе проведено исследование проблем соотношения местного самоуправления и государства, их теоретических моделей и практических проявлений в реальной государственно-правовой действительности. В работе формулируются закономерности генезиса государства и местного самоуправления, дана классификация субъектов, имеющих право на осуществление местного самоуправления в России; показывается соотношение государственного и общественного в местном самоуправлении, рассматривается территориальный аспект соотношения государства и местного самоуправления, формулируются принципы разграничения полномочий между органами государственной власти и местной власти, и в частности, в сфере охраны общественного порядка.

Положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблемы являются выносимые на защиту выводы и предложения, представляющие собою авторскую концепцию соотношения государства и местного самоуправления:

- возникновение государства связано с длительным поэтапным «огосударствлением» институтов самоуправления, общества, обусловивших образование элементов, характерных для государственности;
- анализ понятий «государство» и «местное самоуправление» свидетельствует об общности их основных признаков;
- становление и совершенствование местного самоуправления является необходимым условием преодоления кризиса российской государственности, построения правового государства с рыночной экономикой;
- несмотря на то, что единственным источником власти, как государственной, так и местной, в РФ является многонациональный народ, субъект права на осуществление местного самоуправления не совпадает полностью с субъектом, имеющим право на участие в управлении государством;

- нельзя говорить о полной независимости местного самоуправления от государства, поскольку самостоятельность, автономность и независимость даже у суверенного государства не может быть абсолютной. Поэтому использовать для характеристики местного самоуправления слово «независимое» можно только в единстве со словом «относительно». Речь в данном случае следует вести о степени этой самостоятельности в рамках определенной, установленной законом компетенции местного самоуправления;

- между государственным управлением и местным самоуправлением существует ниша, которую занимает местное управление. Оно не подменяет и не заменяет самоуправление, а является как бы промежуточным звеном. То есть, как связь между государственным управлением и местным самоуправлением. Поскольку конструкция, при которой государственная власть осуществляется только федеральными или региональными органами, малоэффективна, ввиду того, что многие вопросы требуют учета особенностей административно-территориальных единиц, входящих в субъект Российской Федерации;

- разграничение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти необходимо производить в соответствии с принципом субсидиарности, поскольку отношения между различными уровнями власти сегодня должны строиться не столько на власти и подчинении, сколько на основе их содействия друг другу;

- результаты анализа предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления, закрепленных в законодательстве Российской Федерации, свидетельствуют о том, что существует исключительная компетенция органов местной власти и предметы их совместного ведения с органами государственной власти, поскольку не существует в чистом виде местных дел и нужд, так как они не менее важны и для государства в целом. Охрана общественного порядка представляет собой в наиболее выраженной форме сферу совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- органы государственной власти субъектов Федерации, которые отвечают за обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности на своей территории и устанавливают общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления имеют право учредить свою — муниципальную милицию, которую можно рассматривать как средство максимального приближения милиции к населению. Это вытекает также из того, что федеральная власть не в состоянии своевременно учитывать изменяющиеся местные условия.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретические обобщения и выводы, сделанные диссертантом в работе, дополняют существующие концепции и подходы в исследовании проблемы взаимоотношений государства и местного самоуправления в современном российском обществе, является теоретической базой для дальнейших исследований.

Теоретический, эмпирический материал может использоваться в процессе преподавания курсов: «Теория государства и права» и «Актуальные проблемы теории государства и права», «Муниципальное право», «Политология», а также в повседневной деятельности представителей государственных и муниципальных органов.

Апробация исследования. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных работах, доложены на конференциях, круглых столах и семинарах.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность исследования, характеризуется состояние научной разработки проблемы, формулируются цели и задачи работы, ее методологическая основа, новизна, основные положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

Глава I. Теоретико-исторические проблемы исследования взаимодействия государства и местного самоуправления

В первом параграфе данной главы «Природа, содержание местного самоуправления в системе функционирования общества и государства» рассматриваются историко-теоретические процессы возникновения государства и различных концепций местного самоуправления, определяются основные понятия, признаки и соотношение исследуемых институтов.

Так, по мнению автора, в развитии государственности, применительно к соотношению государства и местного самоуправления, можно выделить следующие закономерности.

Образование общин (основанных на самоуправлении и самоорганизации людей), несмотря на многообразие причин возникновения государства, всегда предшествовало появлению последнего. Государства как бы «вырастали» из самоуправляющихся общин путем их объединения и преобразования. По мнению А.И. Ковлера, и в этом мы с ним согласны, «Происходило не некое поглощение государством институтов общинно-родового самоуправления, а поэтапное «огосударствление» институтов самоуправления в смысле их дальнейшего развития на собственной основе до размеров институтов государственного управления»¹. «Это совершенно новый принцип построения государства - отмечает М.А. Краснов, - заключающийся в том, что государство создается самими людьми, объединенными в сообщества в рамках опреде-

¹ См. подроб.: Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Отв. ред. Л.С. Мамут. - М., 1995. С. 52-54.

ленной территории»¹, т.е. государство предстанет в виде ассоциации сообществ.

Одной из ключевых проблем становления современного государства является его соотношение и взаимосвязь с местным самоуправлением. В обществе до сих пор отсутствует однозначное понимание роли института самоуправления в государственном строительстве. Для сегодняшнего соотношения государства и местного самоуправления характерны следующие два взаимосвязанных подхода. Первый заключается в отделении местного самоуправления от государства, второй, наоборот, в «огосударствлении» самоуправления. Однако, на взгляд автора, огосударствление местного самоуправления явится шагом назад по сравнению с ныне достигнутым уровнем теоретического осмысления и практической реализации такого социального института, как местное самоуправление. Тем более об этом свидетельствует негативный опыт подобного огосударствления в советское время. Поэтому, мы считаем, что необходимо обозначить более целесообразные и реально сложившиеся сегодня подходы к определению места и роли местного самоуправления в обществе и государстве. Для этого следует рассматривать его как государственно-общественное явление, поскольку оно несет на себе определенные признаки не только государственных, но и общественных институтов. Как справедливо считает В.А. Лапин, общественно-государственный характер института местного самоуправления делает его центральным звеном в механизме взаимодействия гражданского общества и государства. Это и есть главная и основная роль местного самоуправления в судьбе любого государства².

Автор, проанализировав понятия «местное самоуправление» и «государство», выделяет несколько общих признаков, присущих этим институтам: территория, население и власть. Однако, несмотря на совпадение некоторых признаков на общие основы, на которых они строятся, и общие принципы их организации и деятельности, остается нерешенным вопрос о соотношении государственного и общественного элемента в современном российском государстве, то есть соотношении государственной власти и местного самоуправления как институтов публичной власти.

Политико-правовая мысль выработала ряд концепций, отражающих многоплановость и сложный характер такого социального института, как местное самоуправление и его взаимоотношение с государственными органами власти. Все изложенные теории проводили в той или иной степени либо противопоставление местного самоуправления государству, либо рассматривали местное самоуправление как один из органов государства. Поэтому, на наш взгляд, теория дуализма более других близка к объяснению сущности местного самоуправления, поскольку в ее пользу говорит сам механизм формирования предметов ведения органов местного самоуправления. В основе данного процесса всегда лежит проявление инициативы как со стороны населения,

¹ Краснов М.А. Введение в муниципальное право. - М., 1993. С. 9.

² Лапин В.А. Государственная поддержка развития местного самоуправления. Школа муниципального служащего: Сб. учебных материалов. Вып. 14. - М., 1999. С. 70.

которое поручает органам местного самоуправления исполнение ряда функций, так и со стороны государства, делегирующего местным органам власти решение ряда вопросов, которые представляют интерес как для муниципального образования, так и для государства в целом. При этом, чем выше степень влияния органов государственной власти на деятельность органов местного самоуправления, тем меньше остается самоуправленческих элементов в деятельности местных сообществ. Поэтому в данном случае, на взгляд автора, следует вести речь не о местном самоуправлении, а о сочетании местного управления с государственным управлением на местном уровне или о местном управлении.

Эволюция местного самоуправления под влиянием исторических национальных и иных факторов привела к образованию различных типов муниципальных систем. Существенные особенности системы самоуправления в различных странах, в первую очередь, зависели от того, какая теория местного самоуправления была преобладающей у законодателей. И, тем не менее, прав на наш взгляд Р. Алтынбаев, утверждая, что суть местного самоуправления одна. И заключается она в том, что жители самостоятельно (под свою ответственность и в своих интересах) решают все вопросы, касающиеся их совместного проживания на определенной территории¹.

Развитие ценностей либеральной демократии обогащает новыми идеями содержание местного самоуправления. Оно превращается в такую народную форму правления, где обеспечивается баланс сил между социальными группами, находящимися всегда в конфликтующем состоянии². Исходя из этого, автор считает, что современное местное самоуправление следует рассматривать как механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главной задачей которого является согласование соответствующих интересов.

Во втором параграфе «Историко-правовой анализ зарождения, становления и эволюции местного самоуправления в России» проводится исследование процесса становления и взаимодействия институтов государства и местного самоуправления в истории России.

Образование государственности у восточных славян совпало со сменой родоплеменных отношений. Они сменялись территориальными, политическими и военными связями. В источниках прослеживается установление и усиление власти киевских князей над племенными союзами славян. Однако, вначале князь властвовал и управлял не безраздельно. Княжеская власть была ограничена элементами сохранившегося народного самоуправления – вече – IX-XI вв., а в Новгороде и Пскове значительно дольше. Все же к началу XI в. Русь стала единым государством с централизованным управлением. Связано

это было с тем, что постепенно государственная власть усиливала свой контроль над общиной.

Объединение Руси в XIV веке выражалось только в единстве московской верховной власти, в то время как местное управление не претерпело значительных изменений и еще довольно долго сохранялись остатки удельного порядка. Только в конце XV в. появилось централизованное государство – Россия. По мере объединения русских земель под властью Московского государства менялся характер власти, ее организация и идеология. Укрепление нового государства потребовало замены аппарата власти на местах. Соответственно, претерпело существенные изменения местное управление, в основу которого был положен принцип самоуправления. На местах создавались губные избы, выбираемые из определенных слоев населения.

В начале XVII в., накопившиеся противоречия в процессе становления российской государственности привели к кризису государства и Смуте. В смутное время в России важнейшую роль сыграли самоуправляющиеся земские собрания, создание и деятельность которых способствовали сохранению государства. Создавались городские советы с участием не только дворян и посадских представителей, но и уездных крестьянских делегатов. При этом роль земства не мог игнорировать даже избранный Земским Собором царь Михаил Романов.

Однако, с укреплением государства при царе Алексее Михайловиче происходит постепенное сокращение полномочий местного самоуправления. Например, Соборное уложение 1649 г. отменяет участие представителей общества в судебных делах. В результате местное управление бюрократизируется, устанавливается система приказно-восводского управления на местах.

В начале своего царствования Петр I пытался использовать старую систему местного управления, вводя постепенно выборные элементы управления. Это было связано с тем, что он стремился укрепить государственность и создать мощное государство. Однако, государственная власть скорее использовала местную власть в целях решения государственных вопросов. Поэтому оно называлось местным государственным управлением. К тому же, поскольку реформы насаждались «сверху» и зачастую не учитывали интересы местных властей, то они не дали ожидаемых результатов.

Новая реформа в области земского и городского управления последовала при Екатерине II. Реформы Екатерины II оказали более значительное влияние на повышение эффективности территориального управления, чем реформы Петра I, так как они были направлены на децентрализацию власти и создание местного общественного управления, с которым приходилось разделять свою власть коронным чиновникам.

Во второй половине XIX в. правительство Александра II, осознав кризис государственности в стране и отставание России от передовых стран Европы, пошло на проведение реформы, изменившей основы жизни страны. Введение элементов представительства было начато снизу, с земств. Государство попыталось разделить власть и ответственность на местном уровне с земскими обществами. Представители различных сословий, в том числе и

¹ Алтынбаев Р. Местное самоуправление как институт публичной власти / Республика Татарстан. – Казань, № 47. 1999.

² Бакушев В.В., Ивановский В.А., Молчанова Л.А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. – М.: СВАРОГ. 1998. С. 29.

крестьяне, получившие личную свободу, через органы земского самоуправления (губернские и уездные собрания и управы) были допущены к решению экономических и социальных вопросов местного значения. Помимо земской реформы была проведена реформа городского самоуправления, начало которой положило утвержденное Александром II 16 июня 1870 г. Городовое Положение.

Реформы второй половины XIX в. послужили толчком к развитию в России гражданского общества. Несмотря на то, что практика встраивания общинного самоуправления в механизм государственного управления подвергалась критике, данное обстоятельство сыграло и свою положительную роль. Представители разных сословий получили право на участие в делах управления. Более того, они стали сознательно участвовать в решении местных проблем. Особенно значительные перемены произошли в поведении крестьян: они прошли путь от безучастного отношения до активного отстаивания своих интересов посредством местного самоуправления.

В годы правления Александра III, по мере укрепления государства, возобладала идея централизации и укрепления принципа бюрократического самодержавия. И, в результате, правительство приступило к проведению контрреформ. В 1890 г. было принято новое Положение о земских учреждениях, восстановившее сословность избирательных групп и увеличившее представительство дворян. Подобное произошло и с городским самоуправлением. Городовое Положение 1892 г. значительно урезало избирательное право горожан. Выборные должностные лица городского управления были приравнены к правительственным чиновникам и поставлены в дисциплинарную зависимость от администрации. По существу местное самоуправление было ликвидировано, и земства превратились в еще одну «начальственную» надстройку, существующую за счет дополнительных поборов с населения. Государство сохранило за собой важнейшие управленческие позиции. В результате, по мнению К.А. Пажинова «после реформ 1892 г. у нас вообще не осталось самоуправления в общепринятом смысле слова»¹.

В начале XX века в условиях кризиса российской государственности была предпринята очередная реформа государственного управления, направленная на его децентрализацию. Автором реформы являлся П.А. Столыпин. В соответствии с ней предполагалось создать в стране одиннадцать по возможности однородных по экономическому потенциалу и национальному составу населения областей. Во всех областях должны были быть образованы земские собрания и правительственные управления, которые получали широкие законодательные права в решении местных вопросов. Одновременно с этим реорганизовывалась и усиливалась административная вертикаль Российской империи – от уездного начальника до губернатора, то есть процессы во многом схожие с теми, что мы сегодня наблюдаем уже в современной России (усиление вертикали власти и создание семи федеральных округов).

Но, как и большинству реформ в России, данному проекту не суждено было осуществиться, в связи с гибелью П.А. Столыпина.

Очередной кризис российской государственности в 1917 г. привел Временное Правительство к необходимости повышения роли самоуправления в государстве, реформирования системы земского и городского самоуправления для выхода из создавшегося положения. В результате предпринятых мер, земство заняло значительное место в управлении обществом. Земству передавалась вся полнота власти на местах. В июне 1917 года Временное правительство приняло постановление «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов», которое значительно расширило сферу деятельности городских органов. Данные примеры свидетельствуют о начале демократического процесса управления на местном уровне и расширении возможностей органов местного самоуправления.

Таким образом, в России до Октябрьской революции местное самоуправление имело место на протяжении всей истории российского государства и играло роль соединительного звена между государственным управлением и территориальной самоорганизацией.

После Октября 1917 года земское самоуправление просуществовало недолго: органы городского и земского самоуправления почти повсюду были упразднены. Однако в связи с полным разрушением старой системы управления государство было на грани распада. Для выхода из кризиса и восстановления страны от разрухи Советское Правительство вынуждено было вернуться к самоуправлению, так как самостоятельно это сделать новым органам власти – Советам, которые выступали как звенья единой системы государственной власти снизу доверху, было не под силу. В стране начала проводиться новая экономическая политика, в ходе которой была восстановлена в правах частная собственность, что в свою очередь потребовало более гибкого и оперативного решения вопросов местной жизни. Это был единственный период в советской истории, когда местные Советы были в полном смысле органами местного самоуправления.

Но, как это не раз было в истории России, как только был преодолен экономический кризис и советское государство достаточно окрепло, так сразу же в 1927 г. на XV партконференции ВКП (б) был официально взят курс на централизацию власти и управления.

Очередной возврат к территориальному самоуправлению произошел в начале 60-х гг., когда в партийных рядах возобладала точка зрения о Советах как органах государственной власти и местного самоуправления. Следующий раз вопрос о природе и правовом положении местных органов власти стал предметом обсуждения в период подготовки проекта Конституции СССР 1977 года. То есть и в советский период российской истории государство все же предпринимало шаги к демократизации власти и управления на местах, так как не исключало развития общественной инициативы городского и сельского населения. Однако, все свелось к «управлению на местах» вместо формирования и оказания содействия местному самоуправлению. В итоге в цен-

¹ См. подробнее: Пажинов К.А. Городское и земское самоуправление. - СПб., 1913. С. 38-42.

тре политической системы оказалась компартия, а не Советы, которые стали лишь рычагом управления государством в руках партии.

С момента кризиса советской государственности, распада СССР и смены политического режима в Российской Федерации, становление и развитие системы местного самоуправления входит в новую фазу. Государство в лице высших органов приходит к пониманию необходимости становления и развития системы местной власти, то есть вновь происходит возврат к местному самоуправлению.

Как подтверждает история нашей страны, местное самоуправление может эффективно функционировать только в рыночной экономической среде. Действительно, и об этом свидетельствует советский период развития нашей страны, местное самоуправление и всеобъемлющее государственное финансирование местных социально-экономических, экологических, культурных и других программ, представляющее собой неотъемлемый атрибут административно-командной системы, - явления принципиально несовместимые.

В то же время следует заметить, что на протяжении всей истории России на местном уровне, помимо местного самоуправления, функционируют и другие виды территориального управления, например, местное государственное управление.

Местное самоуправление в кризисные периоды развития российской государственности всегда играло роль стабилизирующего фактора. Становление России как единого государства, особенно в кризисные периоды, отчетливо показывает тенденцию становления и развития местного самоуправления. Более того, становление самоуправления в России может стать гарантией от социальных потрясений. Однако многое здесь зависит от государства, от того какую политику проводит оно в отношении местного самоуправления. В России, именно государство, с одной стороны, когда находилось в кризисном состоянии, выступало инициатором формирования такого института гражданского общества как местное самоуправление, но, с другой, как ни парадоксально, стремилось ограничить его самостоятельность как только начинался период стабилизации в государственном развитии.

Таким образом, в результате анализа исторического развития России, автор полагает, что для преодоления проблем, стоящих перед российским государством необходимо решить следующие задачи: обеспечить защиту прав и свобод человека; создать рыночную экономику; сформировать институты гражданского общества и сильную государственную власть; обеспечить развитие местного самоуправления; добиться эффективного сочетания единого управления государством с высоким самоуправлением его частей.

Глава II. Политико-правовые аспекты взаимодействия государства и местного самоуправления в Российской Федерации

В первом параграфе «Субъекты, структурная организация местного самоуправления в российской государственности» проводится исследо-

вание особенностей соотношения субъектов права на управление государством и осуществление местного самоуправления, структурной организации муниципальной власти в РФ.

Исследование, проведенное автором, показывает, что для того, чтобы местное самоуправление утвердилось в российском государстве, одного законодательного закрепления этого института недостаточно, необходим еще определенный уровень правосознания значительной части населения. Правосознание же формируется при наличии определенного уровня самосознания. Следовательно, необходимо систематическое просвещение населения по поводу роли и места местного самоуправления в жизни общества и государства. Но и этого недостаточно при отсутствии объективных, прежде всего, социально-экономических предпосылок для осуществления местного самоуправления. На взгляд автора, лишь в той мере, в какой имеет место солидарность, согласование интересов и ценностей различных индивидов, групп, возможно реальное местное самоуправление. Как свидетельствует исторический опыт России и развитых стран – невозможно построить правовое, эффективное, сильное государство без предварительно не сформировавшейся действующей системы самоуправления. Для этого и требуется внедрять такой институт гражданского общества как местное самоуправление. Поэтому, автор считает, что определение местного самоуправления без таких понятий, как потребности и интересы субъектов (индивидов, групп индивидов, общностей людей) не отражает сущности самоуправления.

Государственная политика в области развития местного самоуправления должна исходить из признания его важнейшей роли в современном государственном устройстве России, в обеспечении защиты совместных интересов населения. Более того само существование местного самоуправления связано с тем, что в государстве признаются и гарантируются муниципальные интересы, наряду с интересами личности и государства в целом. Эти интересы имеют отношение к решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения всех муниципальных образований. Поэтому местные интересы имеют одинаковые права с интересами личности и государства.

В науке и на практике для обозначения субъекта права на управление государством используется понятие «народ». Следует заметить, что Конституция РФ (ч. 1 ст. 3) также «не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России». В то же время на территории каждого субъекта федерации формируются и действуют свои органы государственной власти, и, естественно, возникает вопрос: кто является источником этой власти? На наш взгляд, и в этом мы согласны с Э.В. Тадевосяном, таким источником является не только многонациональный народ России, но и народ субъекта как его составная часть¹. И потому как единство государственной власти РФ (ст. 5 Конституции) не нарушается ее горизонтальным разделением на особые ветви (ст. 10 Конститу-

¹ Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. № 3. 2002. С. 25.

ции), данное решение совсем не означает, что тем самым ставится под вопрос конституционное положение о многонациональном народе России как единственном источнике власти в РФ. Как справедливо отмечает профессор В.Е. Чиркин, что федеральная государственная власть, государственные органы федерации — представители общества всей страны, а власть субъекта федерации — власть части народа этого общества¹.

Однако в Российской Федерации муниципальные образования формируются и действуют на местном уровне. Соответственно участвовать в осуществлении местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей может не только многонациональный народ России в целом. Дело в том, что граждане, участвующие в решении вопросов местного значения и объединенные общностью интересов и целью их реализации, представляют собой самостоятельный вид субъекта права на местное самоуправление. Но в то же время это объединение граждан не рассматривается с точки зрения социально-политических свойств народа. Поскольку они не являются источником и суверенным носителем власти в России, составляющими российского народа, проживающими в том или ином субъекте РФ, не выступают на территории муниципального образования как народ и его составляющие. Поэтому в российском законодательстве и юридической литературе дается весьма широкий круг субъектов, имеющих право на участие в осуществлении местного самоуправления на территории РФ, что не представляется возможным дать исчерпывающий перечень носителей данного права.

Говоря о субъекте права на местное самоуправление, мы считаем, что им является не органы власти и управления, а местные сообщества, то есть сами люди. Автор согласен с И.В. Выдриным в том, что юридическое описание первичного субъекта местного самоуправления посредством категории «местное сообщество» оптимально по той причине, что данное понятие в своих сущностном (потребности, интересы), содержательном (функционально-целевая активность), формальном (правовые, иные нормы, структуры управления и т.п.) аспектах соединяет деятельность индивидов, групп, коллективов и другие составляющие. Оно в целях дальнейшей правовой детализации концентрирует ценностно-смысловое содержание местного самоуправления (его базовые ценности, место и значение в общественном механизме и т.д.)². Поэтому, вполне правомерным, на наш взгляд, будет признание местного сообщества в качестве субъекта местного самоуправления. Соответственно, можно считать, что местное сообщество — это совокупность людей, между которыми возникает определенная социальная связь в силу однородности объективных условий их жизнедеятельности и, которые оказываются выразителями определенных общественных отношений, интересов и потребностей на местном уровне.

Таким образом, в зависимости от формы участия в реализации публичной власти субъектами права на местное самоуправление являются мно-

гонациональный народ России и составляющие его народы, население субъектов РФ и жители муниципальных образований (местные сообщества), объединенные общностью интересов и целью их реализации. То есть субъектом местного самоуправления являются не органы власти и управления, а сами люди. Субъект права на местное самоуправление является сложным и многоуровневым с точки зрения своего нормативного установления и является более широким понятием, чем субъект права на управление государством, поскольку может включать в себя, в соответствии с международными договорами и иностранцев.

В федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дается открытый перечень территорий, которые могут служить базой для формирования муниципального образования. Данное понятие, как правовая категория не разработана в достаточной мере ни в теории, ни на практике, до сих пор в законодательстве отсутствует единый подход к понятию «муниципальное образование». Таким образом, сложно решить вопросы территориальной организации местного самоуправления. Поэтому, учитывая длительное отсутствие российского опыта, автор обращается к изучению территориальных основ местного самоуправления в развитых европейских странах.

Для Европы характерно развитие территориальных основ местного самоуправления не только «вверх», посредством формирования более крупных территориальных единиц, но также и «вниз», создавая более мелкие. Это связано с решением следующей проблемы отдельных поселений — с представлением интересов жителей отдельных населенных пунктов, входящих в одно муниципальное образование, поскольку решение многих вопросов целесообразнее осуществлять именно на уровне отдельных поселений. Вследствие этого за рубежом развивается реальное местное самоуправление на уровне отдельных поселков, городских кварталов и т.д.

В отличие от стран Западной Европы в России законодательство не устанавливает жесткие рамки территориальных пределов осуществления местного самоуправления. Поэтому в Российской Федерации существуют различные подходы к решению этой проблемы. Анализ территориальных основ местного самоуправления в России, проведенный автором, свидетельствует о том, что основной проблемой является определение уровня, на котором государственное управление сменяется муниципальным. Чаще всего, этим уровнем является административно-территориальная единица — район или город республиканского (областного) подчинения. Опыт функционирования местного самоуправления в России к настоящему времени выявил основные достоинства и недостатки двух базовых моделей его организации: «поселенческой» и «районной». Однако, на примере района, автор показывает, что в большинстве случаев он и сегодня является территорией государственного управления. Об этом свидетельствуют функции, исполняемые существующими администрациями районов, — в большинстве своем функции государственных органов. Более того данный уровень указан и в решениях Конституционного Суда.

¹ Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. № 10. 2000. С. 11.

² Выдрина И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): Дис. ...д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1999. С. 67.

Подводя итог рассмотрению территориальных основ местного самоуправления, автор приводит несколько критериев, характеризующих территориальное соотношение муниципальных образований и государства.

Во-первых, местное самоуправление и государство являются территориальными субъектами, так как существуют на определенных территориях, в определенных границах. Во-вторых, в исключительных случаях, в соответствии со ст. 12 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» может быть принято решение о частичном или полном ограничении прав граждан на местное самоуправление на определенной территории. Это означает исключение определенной территории из сферы местного самоуправления. Государство обладает суверенитетом на всей территории без каких-либо изъятий. В-третьих, территория муниципального образования в отличие от государства является целостной. То есть муниципальное образование имеет непрерывную границу, в то время как государство - не всегда. Например, Российская Федерация имеет анклав: территория Калининградской области не имеет общей границы с остальной территорией РФ.

Во втором параграфе данной главы - «Функциональная характеристика разграничения полномочий между государственными и муниципальными органами власти», раскрываются вопросы, связанные с определением самостоятельности органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти и подходов к распределению полномочий между ними.

Говоря о самостоятельности муниципальной власти, следует учитывать следующее обстоятельство: дело в том, что независимость даже суверенного государства, при всей ее очень большой степени не является абсолютной. Это обусловлено тем, что государство, если оно считает себя цивилизованным, все же вынуждено считаться с нормами международного права, мировым общественным мнением и требованиями международных организаций. Разумеется, нельзя говорить и о полной независимости местного самоуправления от государства. Поэтому, как считает автор, использовать для характеристики местного самоуправления слово «независимое» можно только в единстве со словом «относительно». Речь в данном случае следует вести о степени этой самостоятельности в рамках определенной, установленной законом компетенции местного самоуправления. Это, в свою очередь, предполагает организационную обособленность местного самоуправления от государственной власти. Пока же предвзятое отношение к идее самостоятельности местного самоуправления приводит к тому, что организационная самостоятельность органов местного самоуправления рассматривается не столько как гарантия, сколько создает условия для распространения ложного мнения о некоторых естественных правах, независимых по своей сущности от государства.

Структуру государственной власти в Российской Федерации (разделение власти по вертикали) образуют федеральная государственная власть, государственная власть субъектов РФ и, на наш взгляд, местная государственная власть (местное управление). Если с первыми двумя субъектами государ-

ственной власти в РФ все определено в Конституции РФ (п. 1, 2 ст. 11), то там ничего не говорится о местной государственной власти.

Реформирование отношений между государством и местным самоуправлением, по нашему мнению, вызывает необходимость введения промежуточного звена между региональными и муниципальными уровнями власти. Автор предполагает, что этот уровень должны составить административно-территориальные образования, входящие в состав субъектов федерации (районы, города областного, республиканского подчинения). Вследствие этого мы создадим условия для приближения государственной власти к населению, обеспечим всем жителям региона единого стандарта социальных благ и установления контроля за деятельностью муниципальных образований.

Для того, чтобы более полно обосновать данное предположение автор рассматривает соотношение понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Это связано с тем, что отечественные исследователи нередко вкладывают в указанные понятия совершенно разный смысл. Например, в некоторых публикациях понятие «государственное управление на местном уровне» заменяется понятием «местное (муниципальное) управление». Но существует и другая, не менее распространенная точка зрения на данную проблему, согласно которой муниципальное управление - это, прежде всего, деятельность исполнительно-распорядительных органов самих муниципальных образований, то есть оно рассматривается в качестве составного элемента системы местного самоуправления. Поэтому, как справедливо считает А.И. Черкасов, более правильным является не противопоставление местного самоуправления местному управлению, а рассмотрение их в соотношении как части с целым¹. С одной стороны, местное управление может включать в себя государственную администрацию на местах, а с другой - местные представительные органы (органы самоуправления). То есть, организация управления на местном уровне может быть двух типов. Субъектами управления могут выступать как низовые звенья государственного механизма, так и формируемые населением органы местного самоуправления.

Поэтому в процессе формирования эффективного механизма осуществления власти на местах, автор полагает, что необходимо прийти как раз к наиболее оптимальному сочетанию самоуправления и государственного управления на местном уровне. Которое, с одной стороны, позволило бы усилить государственные начала в местном управлении, а с другой стороны, обеспечить в деятельности органов местного самоуправления реализацию и защиту общенациональных интересов.

Возникает вопрос насколько оправданно в нынешних условиях жесткое разграничение государственных и муниципальных органов власти и управления? Автор отмечает, что сегодня в науке наблюдается отказ от абсолютизации разделистских подходов к государственной власти. Причем, как ни парадоксально это звучит, в свое время еще сам Монтескье говорил о том, что ветви власти должны находиться в «концерте». Мы, как справедливо

¹ См. подробнее: Черкасов А.И. Местное управление и самоуправление конституционные модели // Сравнительное конституционное право / Институт государства и права РАН. - М.: Манускрипт, 1996.

считает профессор В.Е. Чиркин, запоздали в этом, что и привело к ослаблению Российского государства¹.

В Конституции ничего не говорится о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, хотя согласно ст. 3 народ осуществляет власть именно через эти органы. Возникает вопрос: равнозначно ли это разделению власти в государстве по вертикали? Выяснение этого вопроса позволяет определиться с соотношением властных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Поскольку, если государственная власть и муниципальная власть осуществляется на всей территории РФ, то возникает проблема соотношения двух властей на одной и той же территории. В этой связи вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий — центральный вопрос отношений между всеми уровнями власти: федеральным, региональным и местным.

Анализ законодательства и научной литературы по данной проблематике позволили автору сделать вывод о том, что вообще невозможно однозначно определить, какими именно вопросами должны заниматься местные власти. Действительно, большинство решаемых ими проблем имеют как местное, так и государственное значение. Более того вопросы местного значения не могут не являться особой значительной частью государственных дел, выполнение которых осуществляется самостоятельным уровнем публичной власти — местным самоуправлением, поскольку находятся в ведении органов государственной власти — и федеральной, и региональной. На федеральном и региональных уровнях вырабатывается общая социальная и экономическая политика, реализация которой преимущественно происходит в муниципальных образованиях. Ограничение компетенции муниципальных органов лишь только местными вопросами означало бы отведение местному самоуправлению второстепенной роли. Если сравнить полномочия органов местного самоуправления с аналогичными полномочиями государственных органов, то мы увидим, что в этой области они должны действовать совместно. То есть, фактически, это есть сфера их совместного ведения. Таким образом, мы полагаем, что в процессе решения вопросов местного значения ни о каком отделении местного самоуправления от государства не может идти и речи, поскольку сфера совместного ведения определяет уровень интеграции, объединения государственных и местных интересов.

Об этом же свидетельствует и опыт демократических государств. Например, в европейских странах государство передает местным властям все полномочия, которые последние в состоянии эффективно исполнить. Однако, это не означает жесткого разграничения в осуществлении различных полномочий, поскольку каждый уровень управления обязан вносить свой вклад в осуществление единых общегосударственных интересов. Более того, ряд полномочий остался в совместном ведении различных уровней управления, в результате чего взаимодействие и эффективность управления даже усили-

лась. Подобный подход был обусловлен тем, что существуют такие полномочия, где трудно установить четкие разграничения между уровнями. Следовательно, в системах управления европейских стран довольно широкое распространение получил принцип субсидиарности при разграничении компетенции между государственными органами и муниципалитетами.

Можно констатировать, что выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, субсидиарности, самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения пока еще не в полной мере отражены в российском законодательстве. Практика также отходит от представления о местном самоуправлении как институте гражданского общества. Тем не менее, не следует необоснованно противопоставлять друг другу институты государственной власти и местного самоуправления. Поскольку они являются дополняющими друг друга формами народовластия (публичной власти народа), то есть должны действовать при решении вопросов местного значения совместно и согласованно. Автор считает, что нужно стремиться найти объединительные начала в организации государственной власти и местного самоуправления, его места в системе управления делами общества. То есть вертикаль власти должна строиться не на иерархии отношения подчинения, а на соблюдении законодательства и развитии субсидиарных отношений.

На наш взгляд, для эффективной работы каждый уровень власти должен иметь четкое представление о круге своих полномочий и соответствующих им обязанностях, ответственности за состояние дел в той или иной области. Общая компетенция местного самоуправления должна быть единой и закреплена в законодательстве субъекта Федерации. Но, вместе с тем, закреплять за всеми органами местного самоуправления определенный фиксированный объем полномочий — нецелесообразно, поскольку в зависимости от вида муниципального образования полномочия по этой компетенции могут быть различными. Так как очевидно, что между разными типами муниципальных образований в части объема полномочий существуют различия, которые в свою очередь определяют степень взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Пример охраны общественного порядка представляет собой сферу совместного ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. В этой области наиболее остро встает проблема, связанная с взаимоотношениями органов государственной власти и органов местного самоуправления. Связано это с тем, что общественный порядок — это институт, который требует, во-первых, установления единообразных требований ко всем гражданам государства. Во-вторых, его законодательное оформление осуществляется органами государственной власти. В-третьих, государство устанавливает и правовую ответственность за нарушение общественного порядка виновными лицами.

На наш взгляд, муниципальная милиция должна осуществлять охрану общественного порядка в жилищном и рыночном секторе, то есть сотрудники будут нести ответственность за правопорядок уже на своей территории. Это и есть «приближение» милиции к гражданам. За МВД останутся функции ме-

¹ Чиркин В.Е. О некоторых проблемах реформы российской Конституции // Государство и право. № 6. 2000. С. 7.

годического обеспечения, подготовки кадров, а также координации действий органов муниципальной милиции с другими подразделениями милиции. То есть, взаимоотношения МВД с муниципальными подразделениями охраны общественного порядка в субъектах Федерации должны строиться не по упрощенной схеме «начальник-подчиненный». Наоборот, речь должна идти о принципиально иной системе отношений, ориентированной, прежде всего, на координацию работы органов внутренних дел и муниципальных органов охраны общественного порядка, что полностью согласуется с положениями Конституции и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предлагаемые меры направлены на создание условий для вхождения местного самоуправления как автономного элемента в единую систему публичной власти. Углубление реформы местного самоуправления должно быть, на взгляд автора, связано с поддержкой государством осуществления в полном объеме конституционных полномочий муниципальными образованиями. Для этого необходимо решить следующие основные задачи: усовершенствовать нормативно правовую базу местного самоуправления как на федеральном, так и на региональном уровне; усовершенствовать структурную организацию местного самоуправления; выработать рекомендации, способствующие оптимизации территорий муниципальных образований; выработать механизм эффективного постоянного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающий совместное решение проблем, стоящих перед муниципальными образованиями; обеспечить создание эффективной системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением (местным сообществом), содействующей реальному участию населения в решении вопросов местного значения.

В **Заключении** излагаются основные выводы диссертационного исследования.

По теме диссертация опубликованы следующие работы:

1. Участие органов местного самоуправления в охране общественного порядка в России (исторический аспект) // Министерство внутренних дел России за 200 лет: история, теория, практика: Материалы всероссийской научно-практической конференции. – Уфа, 2002. (0,25 п.л.).
2. Проблема определения субъекта права на местное самоуправление в законодательстве России // Вестник УЮИ МВД России. № 3. 2002. (0,3 п.л.)
3. Соотношение государства и местного самоуправления (к постановке проблемы) // Вестник УЮИ МВД России. № 4. 2002. (0,25 п.л.)